

Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2009

Fecha de aprobación: 3 de junio de 2009

*Melesio Rivero Hernández**
*Alejandro Aguilar Miranda***

RESUMEN

En este trabajo se analizan las características de las instituciones y de las organizaciones responsables de la planeación urbana en el Valle de México, como elementos de la gestión metropolitana.

PALABRAS CLAVE: instituciones, organizaciones, metrópoli, planeación, Valle de México

ABSTRACT

This paperwork analyzes the characteristics of the institutions and organizations responsible for the urban planning in the state of Mexico (valle de Mexico), as elements of metropolitan management.

KEY WORDS: institutions, organizations, metropolis, urban planning.

PRESENTACIÓN

Los estudios de la ciudad atienden, preferentemente, variables demográficas, económicas, sociales, espaciales, de vivienda o ambientales; difícilmente se ocupan de la cuestión institucional. Consideramos importante

* Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco. Profesor en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario Texcoco, UAEM.

** Maestro en Políticas Públicas, UAM- Xochimilco. Profesor de tiempo completo en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario Texcoco, UAEM.

abordar la cuestión, porque lo que hacen, o dejan de hacer, las organizaciones gubernamentales en el espacio metropolitano contribuye al deterioro o resolución de los problemas públicos.

LAS INSTITUCIONES¹

La importancia de las instituciones y de las organizaciones en la vida moderna resulta innegable, ya que, en buena medida, la vida de los individuos y las sociedades se define en relación con ellas bajo circunstancias diversas en tiempo y espacio. Cuando se utiliza la expresión “con ellas” se hace alusión a roles, funciones, papeles, acciones, así como las estructuras derivadas, que a través de la cotidianidad se presentan como parte del sentido y razón de ser del tejido social moderno.

Ricardo Uvalle sostiene que “la sociedad moderna es una estructura de poderes activos, formales, informales, diferenciados y contestatarios que requiere de las instituciones del gobierno” (2006: 145), sobre todo para garantizar a la sociedad, en cuanto fin deseable, eficacia en las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses; teniendo como fin el fortalecimiento de las relaciones de comunidad civil y política, estableciendo un patrón de orden, paz y, en buena medida, certidumbre.

El común denominador de las instituciones modernas² es que se originan a partir de “modelos mentales” que se traducen en tipos de reglas que restringen y autorizan conductas individuales y colectivas, con el

objetivo de dar coherencia y funcionalidad a los sistemas sociales y políticos. Uno de los propósitos de las instituciones es el de proveer caminos y trayectorias definidas para la atención de las demandas sociales, así como los procesos sociales de activación social que resultan de las mismas, de manera que permita la formulación de políticas públicas (Sota, 1997: 68).

Los fundadores del neoinstitucionalismo, James March y Johan Olsen, señalan que:

Las instituciones políticas (no sólo políticas, subrayado nuestro) simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes (1997: 268).

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo se distinguen dos aspectos nodales: las instituciones (las reglas del juego de la sociedad que tienen un carácter abstracto) y las organizaciones (los jugadores). Las organizaciones son la expresión material de las instituciones: personal, equipos tecnológicos, recursos, el principal (políticos electos) y el agente (administradores y funcionarios). Las instituciones proporcionan una estructura a la interacción humana. Con las reglas se definen las formas en que el juego se desarrollará; sin embargo, el objetivo de las organizaciones o de los individuos es sacar provecho propio de las reglas (North, 2006).

Para José Ayala la creación de instituciones eficientes es una tarea difícil “porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas, entre agentes con intereses diversos y contradictorios” (2004: 362), además es un largo proceso, que involucra aspectos técnicos, administrativos y, sobre todo, políticos. La complejidad en la construcción de mejores instituciones se refleja en la forma concreta de cómo las organizaciones desempeñan su quehacer.

LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones se crean para aprovechar las oportunidades y evolucionar; a su vez alteran las instituciones, porque son capaces de modificar las reglas, formales e informales, llevándolas a posicionarse en el escenario institucional de manera privilegiada (North, 2006: 362). En particular, las organizaciones gubernamentales, entidades de interés público, están pobladas de individuos que se constituyen en un agregado con objetivos definidos y tareas específicas.

Los individuos emprenden la acción pública en el marco de las instituciones, así convergen sus preferencias manifiestas y sus preferencias reales. La resolución entre lo manifiesto y lo latente ocurre en coyunturas específicas en que individuos y organizaciones eligen la acción, optando por la que se considere factible según las circunstancias. En la acción se manifiesta la discrepancia entre los intereses “potenciales” y los que logran concretarse en la conducta pública (Immergut, 2006: 390).

Para Powell y Dimaggio, la sociedad moderna es una sociedad de organizaciones. Las organizaciones modernas³ (entre ellas las gubernamentales) son una creación de la autoridad pública definida conforme a los procesos institucionalizados de delegación de autoridad y representación política, fundados en los procedimientos legales y de legitimidad democrática con metas de progreso y justicia (2001: 264).

La administración pública, conformada por un complejo entramado de organizaciones gubernamentales, ha resultado de la síntesis de procesos histórico-políticos propios de la época moderna. La existencia, configuración, estructura y funciones de las diversas organizaciones se vinculan con las capacidades e intereses de los diversos grupos y fuerzas sociales actuantes en el espacio público y las formas como influyen en su determinación (Powell y Dimaggio, 2001: 267).

Rose define a las organizaciones gubernamentales como estructuras administrativas formales establecidas por las leyes, generales o particulares, dirigidas por funcionarios elegidos a través de procesos políticos reglamentados y a través del voto de los ciudadanos, o dirigidas por funcionarios elegidos y, todas, financiadas principalmente por impuestos recabados a través de mecanismos legales del Estado (1998:63).⁴

Para las organizaciones gubernamentales es importante tener un programa y una intención política como un primer momento de la gestión; sin embargo, tal tarea no es suficiente. La política debe pasar a la acción, aunque esta última circunstancia no garan-

tice *per se* resultados socialmente positivos. Existe la posibilidad de que los resultados perviertan la intención; no siempre la eficacia está presente.⁵

Los riesgos que permanentemente ponen en peligro la eficacia son las limitaciones en la movilización de recursos, el aumento de la complejidad administrativa, la utilización creciente de tecnologías “blandas”, entendiendo por estas últimas a aquellas que buscan resarcir la pobreza o la ignorancia que para los gobiernos resultan nuevos y con grandes posibilidades de fracaso. También contribuyen a la disminución de la eficacia de las organizaciones, las contradicciones entre los programas.

La eficacia es un primer tema sustancial del gobierno, ya que se requiere ir más allá de las buenas intenciones al campo de las realizaciones. La acción gubernamental dispone de tiempo y recursos delimitados para la consecución de objetivos concretos. Para alcanzar la eficacia los gobiernos deben ser capaces de movilizar recursos en tiempo y forma, asignarlos dentro del entramado de organizaciones gubernamentales responsables de sectores específicos de actividad gubernamental y distribuirlos para la implantación de políticas públicas.

Las organizaciones gubernamentales, además de ser numerosas, se ocupan de diversos programas al mismo tiempo; lo que implica personal, calificación en el trabajo y diversidad de funciones. Para Rose (1998) el proceso de gobernar no tiene fin y cada una de las partes integrantes de la organización son importantes en todo momento, ya

que los recursos no se mueven por sí solos y, además, se requieren para constituir los programas.

TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Richard Rose (1998) elabora una tipología de las organizaciones gubernamentales a partir de la identificación de las siguientes variables: a) si los funcionarios son electos o designados, b) el tipo de propiedad y, c) las formas de financiamiento de la organización; de ahí que señale cinco categorías de organizaciones gubernamentales:

1. Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal y financiadas principalmente con ingresos fiscales.
2. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados y de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos.
3. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad gubernamental y financiadas con fondos gubernamentales.
4. Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno, o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno.
5. Organizaciones periféricas

Para el primer caso, el autor señala que un ejemplo serían lo que él denomina los “ministerios del gobierno central”, que en el caso mexicano sería el presidente de la república, los gobernadores de los estados y

los ayuntamientos de los gobiernos locales. En cada caso, adquieren la representación del conjunto como resultado de elecciones institucionalizadas; además, administran recursos públicos y los bienes bajo su responsabilidad son propiedad gubernamental. A nivel federal y estatal son respaldados por los secretarios de Sector; a nivel municipal son respaldados por directores de área (aunque sus responsables en ningún momento son electos por la población, sino más bien, son designados por el funcionario legalmente electo y se designan para la atención de un sector o área de la administración pública)⁶.

Las que se ubican en la segunda categoría se caracterizan porque “son propiedad del gobierno y tienen directores designados por él, pero el mercado es su principal fuente de ingresos (y) los directores de una empresa pública son responsables ante los políticos” (Rose, 1998: 243). Para el caso mexicano señalaríamos a Correos de México, Petróleos Mexicanos, Banobras, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad.

Las de la tercera categoría difieren de las comerciales en que no dependen de los ingresos obtenidos por su participación en el mercado. Como ejemplos pueden mencionarse compañías televisoras, servicios hospitalarios o de salud de primer contacto o museos. “Otorgando la responsabilidad a funcionarios designados, antes que a otro conjunto de funcionarios elegidos” (Rose, 1998: 246). Son ejemplos: los canales de televisión abierta 11 y 22; los Centros de Salud Comunitarios diseminados en territo-

rio nacional; así como los museos públicos existentes en el país.

A la cuarta categoría corresponden las organizaciones gubernamentales financiadas por el gobierno o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios independientes del gobierno. Tienen que ver con universidades públicas, escuelas religiosas, hospitales (Hospital General de México, Hospital Infantil de México “Federico Gómez”, Hospital “Juárez” de México y Hospital “Juárez” del Centro, entre otros), organismos filantrópicos o caritativos tales como la Lotería Nacional y los Centros de Integración Juvenil.

Las organizaciones periféricas constituyen la quinta categoría y en muchos casos no son organizaciones propiamente dichas, ya que se reúnen eventualmente. Son comités asesores o consultivos, los cuales se ocupan de proyectos específicos de alguna organización gubernamental, pero que no permanecen en el tiempo. Su carácter lo adquieren al momento de entrar en contacto con recursos públicos, ya que su labor tenderá a contribuir a la realización de tareas específicas, competencia de las organizaciones gubernamentales. Ejemplos son: el Consejo Consultivo del Agua, (cuya interlocución es con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República; el Consejo Consultivo de Cambio Climático (interviene en la agenda de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), entre otros.

En relación con el tema de este trabajo, conviene preguntar si las organizaciones gubernamentales

mentales implicadas en la planeación urbana en cada entidad de la ZMVM, tal como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) en el Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) en el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de la federación, integran en sus normas y manuales de organización la obligatoriedad (y las dependencias correspondientes) para las tareas de la planeación metropolitana.⁷

También es necesario revisar si el marco legal faculta a tales organizaciones gubernamentales para actuar en escenarios de urbanización metropolitana; es decir, si efectivamente, en la norma y en los hechos, tales organizaciones están diseñadas para actuar en un escenario de coordinación. De ahí que hacer el seguimiento puntual de su estructura y operación, en principio, permite ponderar el quehacer gubernamental vinculado a la planeación urbana del Valle de México.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN URBANA Y METROPOLITANA

A continuación se revisa el marco legal en materia de planeación urbana, para indicar los vacíos o contradicciones que desde lo formal encauzan la acción de las organizaciones gubernamentales responsables del sector. El fenómeno urbano en el Valle de México incluye dos demarcaciones territoriales, la ciudad de México (en su totalidad) y el Estado de México (parcialmente)⁸, por lo que la metrópoli requiere del concurso de los gobiernos involucrados para atender eficazmente la compleja problemática existente.

Cuadro 1

LEYES APLICABLES A LA PLANEACIÓN URBANA Y METROPOLITANA

Federales	Distrito Federal	Estado de México
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Ley de Planeación	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
Ley General de Asentamientos Humanos		Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

FUENTE: elaboración propia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las alusiones a la planeación urbana y metropolitana se condensan en los artículos 25, 26, 27, 115 y 122. El primer artículo reserva para el Estado mexicano, a través del ejecutivo federal, la facultad para conducir la planeación del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, tal artículo sienta las bases de las estructuras gubernamentales requeridas para operar e instrumentar los programas derivados de la planeación general. Cuestión que se refuerza con el contenido del artículo 26, al establecer la necesaria concordancia entre las políticas del plan nacional y la estructura de la administración pública.

Por su parte, el artículo 27 establece la obligatoriedad del Estado para atender lo concerniente al ordenamiento de los asentamientos humanos, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. El contenido del artículo citado pareciera sugerir que la responsabilidad de planeación y administración del fenómeno urbano, y por tanto metropolitano, recae en el gobierno federal, pero no es así. Paradójicamente, el artículo 115 otorga a los municipios amplias facultades para la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los planes de desarrollo urbano municipal.

Por su planteamiento el artículo 115 fragmenta el territorio; si bien el contenido de tal ordenamiento se plasmó según el marco de la descentralización y la autonomía mu-

nicipal, en los hechos contribuye a generar un escenario complejo en la gestión urbana. Dicha fragmentación intenta resarcirse en el artículo 122 (en el apartado C Base Quinta-G) al plantear el reconocimiento de la autonomía municipal en materia urbana, aunque al mismo tiempo plantea el principio de concurrencia y coordinación e incluso define la agenda metropolitana: asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Ley de Planeación Federal

En lo que corresponde a la Ley de Planeación Federal, el artículo 25 establece la prioridad o papel estratégico de las regiones, como objeto de atención de las instituciones. En tal sentido, el artículo 27 señala la obligatoriedad de las dependencias federales de elaborar programas anuales congruentes entre sí y que incidan de manera coordinada en la región de que se trate. Mientras que los artículos 28 y 33 prevén las acciones que serán objeto de coordinación de las dependencias federales con los gobiernos estatales y municipales.

Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), establece el principio de concurrencia entre niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asenta-

mientos humanos; lo que de alguna manera obliga a todos los niveles gubernamentales a trabajar de manera conjunta de acuerdo con las facultades que les correspondan.

En el artículo 9 de la LGAH se establecen amplias facultades para los municipios. En principio está la de “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano [...] y vigilar su cumplimiento”. Sobre todo porque concede la administración y control de los usos del suelo, que se traduce en licencias y permisos; es decir, la efectiva herramienta para definir cómo utilizar el suelo, qué construir y bajo qué normatividad, sea que el dueño de la tierra sea privado o público. Nada pasa si antes no ha sido aprobado por la administración municipal.

La LGAH deposita en manos de los municipios el verdadero control del desarrollo urbano; también en alguna medida va previendo la necesidad de que los planes federales, estatales, regionales y municipales observen el principio de congruencia. En el artículo 12 se determina el orden lógico atribuible al sistema de planeación urbana.⁹ Tal esquema, como se verá más adelante, ha sido difícil de concretar ya que los planes aplicables y vigentes para la ZMVM, no siguen tales principios organizativos.

El artículo 25 de la LGAH otorga la responsabilidad mayor a los municipios, ya que una vez aprobados los programas o planes regionales en el seno de las comisiones respectivas, serán ellos los que determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al jefe de gobierno de la ciudad, a través del artículo 11, para encabezar la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política General. En específico, el Estatuto reserva una sección para la coordinación metropolitana. Es decir, el DF cuenta con una herramienta jurídica para actuar de manera concordante en la materia.

El artículo 69 del Estatuto faculta al Distrito Federal a participar en las acciones de coordinación y en la agenda metropolitana prevista en el artículo 122 constitucional. Mientras que el artículo 70 faculta al jefe de gobierno para acordar la constitución, integración y funcionamiento de las coordinaciones metropolitanas; así como para suscribir convenios con los otros niveles de gobierno implicados. De tal modo que, para la operación del esquema, en el artículo 72 se prevé la participación de los titulares de la administración central, así como de los jefes delegacionales.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)

La LDUDF otorga en el artículo 5º, facultades para que los órganos de gobierno del DF establezcan y definan la concurrencia funcional de la zona urbana del Distrito

Federal con los municipios conurbados y para participar conjuntamente en la instrumentación de los programas aplicables a las zonas conurbadas. Un aspecto sobresaliente es que faculta a las delegaciones para elaborar programas y ejecutar acciones de servicios públicos o construcción de obras con los municipios colindantes, previa aprobación del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa.

Constitución Política del Estado de México

En materia metropolitana en la Constitución del Estado de México se concreta lo estipulado en la Constitución Federal en el artículo 122, la cual prevé la coordinación entre ámbitos de gobierno. Además faculta al gobierno del estado para la ejecución de programas, la ejecución de obras y la prestación de los servicios públicos, en términos de eventuales convenios con los gobiernos municipales.

Ley Orgánica Municipal

La Ley Orgánica Municipal únicamente dedica dos fracciones (XXIV y XXV) del artículo 31 a las atribuciones que en materia de planeación y coordinación tienen los municipios. En tal artículo limita la participación del municipio a “coadyuvar” en la ejecución de planes y programas federales y estatales. Tal ordenamiento es contrario a lo que establecen los ordenamientos federales, que dotan a los gobiernos locales de amplias facultades.

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

El Libro Quinto es el ordenamiento legal que regula lo correspondiente al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Podría decirse que es el símil de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Cuando en el Libro se abordan las conurbaciones y zonas metropolitanas, no se mencionan, de manera explícita, en el artículo 5.16, ni al Distrito Federal ni a las delegaciones. El alcance que se le da a la conurbación se refiere exclusivamente a “municipios vecinos”. Esta misma idea se repite en los artículos 5.17, 5.18, 5.19 y 5.20. Es decir, se habla en términos locales, sin referir “otras entidades” o “Distrito Federal”.

En su contenido se da la espalda y se desconoce lo que en la legislación federal o del propio DF es explícito. Incluso cuando en el artículo 5.23 se habla del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano no se considera algún instrumento intermedio de planeación metropolitana.¹⁰

En conclusión: a nivel federal, la Constitución señala obligaciones y al tiempo acota; mientras que la LCAH es más precisa en el tema de las conurbaciones y, sobre todo, en la forma y alcances de los Programas de Ordenamiento. El Distrito Federal dispone de un aparato jurídico que reconoce explícitamente el fenómeno metropolitano. Mientras que el Estado de México carece de un instrumental claro en la materia.

LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

En este punto del trabajo se hace un recorrido por el marco institucional, en el que se desempeñan las organizaciones gubernamentales responsables de la planeación urbana en la ZMVM. Conviene aclarar que el alcance de esta investigación únicamente abarca hasta los gobiernos estatales; dejando, por el momento el ámbito municipal.¹¹ Por tanto, se refieren la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Secretaría de Desarrollo Urbano; que representan al gobierno federal, y los gobiernos de la ciudad de México y del Estado de México, respectivamente. Tales secretarías pertenecen a la primera de las categorías establecidas por Rose (1998); es decir; son organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal y financiadas principalmente con ingresos fiscales.

Una característica común de la SEDESOL, la SEDUVI y la SEDU es que las tres carecen de facultades para la planeación metropolitana. Los alcances de la planeación urbana queda en el territorio administrado por cada gobierno aunque se comparta una dinámica metropolitana. Es una paradoja que, al parecer, limita una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los procesos metropolitanos.

En el cuadro 4 se pueden observar las dependencias que, a partir de la aprobación de la primera Ley general de Desarrollo Urbano de 1976, se han hecho responsables de la conducción del fenómeno urbano en la ZMVM. La organización pionera es la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, misma que dio pauta para la intervención gubernamental en materia urbana.

Cuadro 2
DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE LA PLANEACIÓN
URBANA Y METROPOLITANA EN LA ZMVM, 1970-2009

Ámbito de gobierno	Dependencia responsable	Periodo
Federal	Comisión de Conurbación	1976-1988
	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	1976-1981
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	1980-1990
	Secretaría de Programación y Presupuesto	1981-1985
	Consejo de Área Metropolitana**	1989
	Secretaría de Desarrollo Social (1)	1991-vigente

Cuadro 2
DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE LA PLANEACIÓN
URBANA Y METROPOLITANA EN LA ZMVM, 1970-2009

Distrito Federal	Comisión de Desarrollo Urbano**	1976-1982
	Secretaría de Planeación	1981-1985
	Comisión de Planeación DF**	1982-1989
	Secretaría de Coordinación Metropolitana	1989
	Departamento de Planeación*	1970-1990
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (1)	1997-vigente
	Secretaría de Gobierno (1)	vigente
Estado de México	Acción Urbana e Integración Social	1971-1979
	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	1980-1989
	Comisión de Planeación del Estado de México**	1982-1989
	Secretaría de Desarrollo Urbano (1)	1989-vigente
	Secretaría de Desarrollo Metropolitano (1)	1999-vigente

*El Departamento de Planeación del Distrito Federal cambió su nombre de Dirección General de Planificación, a Planeación, a Desarrollo Urbano y Vivienda, y a Desarrollo Urbano.

** No son propiamente entidades de la administración pública, sino figuras de participación o coordinación que no cuentan con una estructura administrativa, ni están adscritas a alguna dependencia en particular. Fueron figuras de consulta, coadyuvantes y de legitimidad de las acciones gubernamentales.

Fuente: elaboración propia (1) y con información de Ward, 2004: 281.

A nivel federal

Las reformas a la administración pública federal de las tres últimas décadas, definen los alcances y las formas de atender la urbanización y metropolización del Valle de México.¹² En 1976 se promulgan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la primera Ley General de Asentamientos Humanos y se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Básicamente, la SAHOP contó con atribuciones en torno a la planeación de los asentamientos humanos y la definición de la política de desarrollo urbano, actividad combinada con la atención al fenómeno de la vivienda.

A raíz de la operación de la Secretaría y en función de la aglomeración urbana en el Valle de México, se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País en cuyo seno se integraba la representación formal de los gobiernos estatales de la Región Centro, así como de los presidentes municipales de cada entidad considerada.

La Comisión, en principio, generó estudios en torno al fenómeno metropolitano en el Valle de México, estableciendo dos marcos de referencia:

el normativo y el funcional. El normativo comprendía las 16 delegaciones, 55 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo. El funcional o área Metropolitana de la ciudad de México, comprendía las delegaciones y 17 municipios conurbados (POZMVM, 1998). Como puede observarse, desde esa época el fenómeno, por lo menos en términos espaciales, se vislumbraba. Las organizaciones pudieron actuar, sin embargo no fue así.

En 1983 se efectúa la reforma constitucional al artículo 115, con la que se dota de mayor autonomía al municipio y se le faculta para cumplir nuevas responsabilidades de manera exclusiva¹³ al tiempo que se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), misma que contó con un amplio abanico de acción: vivienda, desarrollo urbano y ecología. Esta Secretaría se mantuvo hasta 1992 dando paso posteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que resultó de la fusión de la SEDUE y de la, entonces, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

La SEDESOL es una organización gubernamental que ha concentrado sus estrategias en el combate a la pobreza a través el Programa Nacional de Solidaridad, colocando en segundo término el fenómeno urbano. Desde su creación tal secretaría ha mantenido una influencia considerable "... se convirtió en una agencia mucho más significativa para la 'planeación' que cualquiera de sus predecesoras, la SAHOP y la SEDUE" (Ward, 2004: 266). La SEDESOL sobrevivió a dos reformas posteriores (Sánchez, 2006: 115).

Actualmente, al interior de la SEDESOL, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio es la encargada de lo concerniente a la planeación de los asentamientos humanos, sin embargo, el tema urbano y metropolitano sigue subordinado al esquema de combate a la pobreza.

Distrito Federal

Por lo que corresponde al Distrito Federal, las delegaciones tienen un papel marginal en torno a la planeación metropolitana. El gobierno del DF "... sigue teniendo un fuerte sentido centralizador sobre todas las unidades administrativas incluyendo a las delegaciones, que alcanzan poco a poco una autonomía muy restringida" (Rosique, 2006: 154). A no ser en las franjas de integración metropolitana,¹⁴ en las que sí hay participación de tal nivel de gobierno.

En materia de desarrollo urbano la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se encarga de las tareas de planeación, administración y operación urbana.¹⁵ La SEDUVI forma parte de la administración centralizada. Paradójicamente la SEDUVI no cuenta con amplias facultades en lo concerniente a la planeación metropolitana y la implementación de las políticas derivadas de la coordinación.

La dependencia que se encarga de los asuntos metropolitanos es la Secretaría de Gobierno (art. 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF). Bajo esta óptica se puede sostener que los asuntos

metropolitanos en el DF se conciben como asuntos de operación política más que técnica. De manera precisa la fracción XXV del artículo citado señala como atribución de la Secretaría de Gobierno la de: “Coordinar la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública, en las materias señaladas en la constitución y el estatuto”.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno señala que la Subsecretaría de Programas Metropolitanos queda adscrita a la Secretaría de Gobierno. En lo particular la Subsecretaría de Programas Metropolitanos está facultada, según el artículo 32 bis, para: participar en el diseño e instrumentación de la planeación metropolitana, representar al DF ante los diversos mecanismos de coordinación metropolitana y, en coordinación con los titulares de las dependencias de la administración pública del DF suscribir convenios para constitución y operación de comisiones metropolitanas.

Finalmente, se debe señalar que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, prevé la obligatoriedad para que, con fundamento en el artículo 5º, fracción II, los titulares de las dependencias atiendan, en coordinación con los jefes delegacionales (titulares de los órganos político-administrativos) los asuntos relacionados con proyectos metropolitanos, previa convocatoria por parte de la Secretaría de Gobierno.

Estado de México

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, señala en su Artículo 31 que la Secretaría de Desarrollo Urbano es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda, sin precisar los alcances de tales acciones. Tiene poca incidencia en la determinación de políticas, estrategias y acciones metropolitanas. Las facultades más importantes, tales como la zonificación y administración de los usos del suelo, corresponden a los municipios.

La atención de los problemas metropolitanos recae en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET). La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México faculta a la SEDEMET para “promover, coordinar y evaluar” las acciones y programas metropolitanos (art. 37). Tales acciones implican la vinculación con los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, el gobierno del DF y otras entidades; así como la articulación de acciones, en la materia, con las dependencias de la administración estatal. Propiamente es una actividad política, de negociación y de concertación (art.38). Aunque se debe destacar que ninguna atribución tiene que ver con la planeación metropolitana.

CONCLUSIONES

La distribución de responsabilidades en materia urbana en la Zona Metropolitana

del Valle de México no establece una clara estrategia del Estado mexicano para afrontar los retos de la metropolización. Hasta el momento las tareas de coordinación, conciliación y articulación de acciones en asuntos urbanos y metropolitanos resulta dispersa, lo que genera incertidumbre en la gestión y en las formas espaciales idóneas para la reproducción social. Las instituciones existentes difícilmente regulan el conflicto que genera la aglomeración metropolitana.

Las reglas a través de las cuales operan las organizaciones gubernamentales de la planeación urbana, no establecen dispositivos adecuados para restringir o autorizar conductas gubernamentales y sociales coherentes y funcionales. La formulación de políticas públicas en términos urbanos y metropolitanos se dificulta dada la falta de claridad en torno a las tareas y, sobre todo, las responsabilidades. La metrópoli existe, pero no el engranaje institucional y organizacional.

La tarea de construcción de las instituciones pasa por resolver los retos técnicos, administrativos y políticos que la forma espacial metropolitana, compleja y heterogénea, demanda. Las organizaciones gubernamentales de la planeación urbana requieren ampliar su visión localista urbana y asumir, facultativa y estructuralmente, un enfoque de mayor alcance para concebir la metrópoli como cotidianidad desde el lenguaje, la presupuestación y la acción específica.

El planteamiento organizacional más débil lo presenta el gobierno federal, ya que

como se vio líneas arriba, ha subsumido los temas espaciales y de asentamientos humanos a la política de combate a la pobreza; careciendo de acciones de largo aliento.

En términos organizacionales el Distrito Federal ha otorgado un fuerte matiz político a la planeación y coordinación metropolitana. El hecho de integrar las responsabilidades a la secretaría de Gobierno, indica lo complicado que resulta el manejo de la acción conjunta.

En el Estado de México se creó una Secretaría *ex profeso*. Sin embargo la SEDEMET no tiene facultades para la planeación; más bien tiene un carácter operativo. Al estar fuera de los centros de poder político del Estado, los resultados de su quehacer estarán más en función de sus capacidades de negociación y persuasión ante los representantes de otras organizaciones gubernamentales.

Si bien la prevalencia de una visión sectorial de la administración pública es resultado de procesos histórico-políticos del anterior régimen, actualmente, la reconfiguración de las instituciones de la planeación urbana, con visión metropolitana, es una posibilidad que la propia problemática del Valle de México exige. Para que las estructuras y los procesos puedan ser mejores debe tenerse en cuenta que las organizaciones responsables son dirigidas por delegación de funcionarios elegidos y, sobre todo, son financiadas con recursos públicos; por lo que tales recursos deben tener el mismo fin: el bien público.

NOTAS

- ¹ En este trabajo se asume que el estudio contemporáneo de las instituciones ocurre bajo el enfoque del “neoinstitucionalismo”; el cual se entiende como el conjunto heterogéneo de aportaciones intelectuales que encuentran en las reglas, tradiciones y costumbres su objeto de estudio.
- ² La lista de instituciones modernas abarca: “los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de poderes, la distinción y conexión de lo privado y lo público, el intercambio económico, los mercados, la propiedad privada, los derechos de propiedad, el derecho positivo, la opinión pública, el debate, la crítica, la persuasión y el argumento; también se han construido los gobiernos representativos, las administraciones públicas responsables, la función de los parlamentos, del poder ejecutivo, del poder judicial, las instituciones de participación y representación, la voluntad ciudadana, la administración de la justicia y la defensa de las personas ante los abusos de la autoridad” (Uvalle, 2006: 146).
- ³ Las organizaciones modernas incluyen al Estado, pero no únicamente se constriñen a él; también incluyen organismos y agentes que intervienen en la esfera de lo “público”, pero formalmente pertenecen a la esfera de lo “privado”.
- ⁴ Rose (1998) identifica tres cosas que las organizaciones gubernamentales realizan: a) movilizan recursos (leyes, ingresos fiscales y empleados públicos); b) combinan recursos en programas (implica voluntad política del gobernante, marco jurídico propiciatorio y acción administrativa y c) entregan resultados de los programas (como justificación ante el ciudadano).
- ⁵ Los programas pueden clasificarse en cuatro tipos: 1. Programas intensivos en dinero y en mano de obra (educación, salud, infraestructura, empresas públicas); 2. Programas intensivos en dinero. (subsidios, pensiones, asistencia pública); 3. Programas medianos en términos de dinero y de empleo y 4. Programas intensivos en leyes (Rose, 1998).
- ⁶ De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado son: Gobernación, Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura (la denominación completa es Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación); Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- ⁷ Un ejemplo es la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León. Es un organismo público descentralizado de participación ciudadana que tiene como objeto diseñar y aplicar planes y programas para el desarrollo urbano considerando los criterios urbanísticos y de desarrollo sustentable y está constituido como autoridad en la materia (Gobierno de Nuevo León, 2008).
- ⁸ Aunque también forma parte de la ZMVM el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo, la dinámica sociodemográfica y económica más importante es entre las entidades mencionadas.
- ⁹ I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano; II. Los programas estatales de desarrollo urbano; III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas; IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

- ¹⁰ Se reconocen los siguientes: I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano; II. Los planes regionales de desarrollo urbano; III. Los planes municipales de desarrollo urbano; IV. Los planes de centros de población; V. Los planes parciales.
- ¹¹ Hasta el momento la legislación aplicable (artículos 115 y 122 de la Constitución de la República; Ley General de Asentamientos Humanos, Libro Quinto del Código Administrativo) no son enfáticos en términos de potestades y más bien lo dejan al libre asociacionismo. El artículo 115 en su fracción V inciso a) establece que “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (subrayado nuestro) (y) c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios”. A final de cuentas, la responsabilidad de la planeación metropolitana corresponde a los gobiernos estatales y al federal.
- ¹² La primera de ellas fue la “Reforma Administrativa” de 1976 a 1982. La segunda: “Programa de Descentralización Administrativa” de 1983 a 1988. La tercera se conoció como “Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal” de 1989 a 1994. La cuarta se denominó: “Programa de Modernización de la Administración Pública” de 1995 a 2000. Finalmente, la quinta: “Innovación Gubernamental” de 2001 a 2006 (Sánchez, 2006).
- ¹³ Servicios Públicos, Hacienda Pública, Administración y Zonificación del Territorio, entre los más importantes.
- ¹⁴ Son zonas limítrofes de los territorios de las delegaciones del Distrito Federal y los municipios conurbados, que presentan diversas problemáticas en materia de transporte, vialidad, seguridad pública, infraestructura y equipamiento, entre otros; y que por la intensidad de los flujos de población, bienes y servicios requieren de planeación conjunta entre delegaciones y municipios.
- ¹⁵ A través de Instituto de la Vivienda (INVI) se operan los diferentes programas de vivienda

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José (2004), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Bazant, S. Jan (2001), *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, México, Trillas.
- CONAPO, INEGI y SEDESOL (2005), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.
- Gobierno de la ciudad de México (2000), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.
- ____ (2006), *Ley Orgánica de la Administración Pública del DF*, México.
- Gobierno de Nuevo León, (2008), *Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León*, en http://www.nl.gob.mx/?P=des_urbano, consultado el 27 de mayo de 2008.
- Gobierno del Estado de México (1993), *Panorama socioeconómico del Estado de México*, México.

- _____. (2005), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, México.
- _____. (2005), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, México.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, México.
- _____. (2006), *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*, México.
- Gobierno federal (1983), *Ley de Planeación*, México.
- _____. (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.
- _____. (1998), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México.
- _____. (2005), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- _____. (2008), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México.
- Immergut Ellen, M. (2006), “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo”, en Víctor Alarcón Olguín (coord.), *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM-Iztapalapa.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2008), *Censos y Conteos de Población*, en <http://www.inegi/inegi/default.aspx?s=est>, consultado el 12 de noviembre 2008.
- March James y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.
- Moreno Espinosa, Roberto (1998), “Estudio introductorio”, en Richard, Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.
- North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Ponce, Sernicharo Gabriela y María Mena (2000), *Dinámica poblacional y transformaciones socioeconómicas en el municipio de Chimalhuacán*, México, COESPO.
- Powell Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.) (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE.
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) (1998), México SEDESOL, Gobierno de la ciudad de México, Gobierno del Estado de México.
- Rose, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.
- Rosique Cañas, José Antonio (2006), *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*, México, Épica.
- Sánchez González, José Juan (2006), “Cambio institucional en la administración pública en México”, en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM/The University of New Mexico, pp. 97-135.

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), *Programa Nacional de Ordenación del Territorio*, México.
- Secretaría de Gobierno del Gobierno de la ciudad de México (2008), *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno*, México.
- Serrano Moreno, Jorge R. (1996), *De frente a la ciudad de México*, vol. II, CRIM/UNAM.
- Sota Mirafuentes, Alejandra (1997), "Nuevo institucionalismo. La importancia del análisis institucional en la transición democrática en México", en Thalía D. Flandes Arregín *et al.* (coords.), *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades*, México, COLMEX.
- Unikel, Luis (1975), *El desarrollo urbano en México*, México, COLMEX.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2006), "Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo," en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM/The University of New México.
- Vega, Lourdes (1994), *Las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, Estado de México*, *Revista Polis*, no. 94 México, UAM-Iztapalapa.
- Ward, M. Peter (2004), *México megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2002*, México, El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa.